

Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik in Verhandlungsdemokratien - Dänemark, Schweden, die Niederlande und Deutschland im Vergleich

Jochem, Sven

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Jochem, S. (2001). Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik in Verhandlungsdemokratien - Dänemark, Schweden, die Niederlande und Deutschland im Vergleich. *ZeS Report*, 6(1), 4-6. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-380201>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik in Verhandlungsdemokratien – Dänemark, Schweden, die Niederlande und Deutschland im Vergleich

Verhandlungsdemokratien wird gemeinhin eine verzögerte Anpassungsfähigkeit an Herausforderungen externer oder interner Natur zugesprochen. Vielfältige Verhandlungsimperative hätten zur Folge, dass die wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik zumindest zeitaufwendig sei, unter Umständen gar gänzlich blockiert werde; diesbezüglich würden sich diese Länder durch eine pfadabhängige Politik auszeichnen. Im Folgenden soll der Reformprozess in vier ausgebauten, kostenintensiven, verhandlungsdemokratisch strukturierten europäischen Wohlfahrtsstaaten während der letzten beiden Dekaden analysiert und hinsichtlich der verhandlungsdemokratischen Muster interpretiert werden. Aus Platzgründen können hier nicht die einzelnen Reformetappen in den jeweiligen Ländern ausführlich dargestellt werden, vielmehr möchte ich thesenartig die Ergebnisse der Studie präsentieren. Zuvor ist jedoch eine kurze Einführung in die theoretische Perspektive angebracht.

Formen wohlfahrtsstaatlicher Verhandlungsdemokratien

In der Realität zeichnen sich verhandlungsdemokratische Muster innerhalb der klassischen OECD Länder durch eine große Vielfalt aus. Aufbauend auf internationalen Vergleichsstudien lassen sich drei zentrale Pfeiler verhandlungsdemokratischer Politik unterscheiden: Konkordanzdemokratischer Parteienwettbewerb, korporatistische Staat-Verbände Beziehungen und konstitutionell abgesicherte Politikverflechtungen zwischen verschiedenen staatlichen Organen. Stellt man eine Querschnittseinstufung der vier Untersuchungsländer über den Nachkriegszeitraum an, dann sticht hervor, dass allen vier Ländern im einschlägigen Schrifttum ein hohes Potenzial zur korporatistischen Konzertierung zugewiesen wird. Einzig in Deutschland lassen sich hingegen stark ausgeprägte konstitutionelle Schranken der Mehrheitsherrschaft ausmachen. Ein konkordantes Muster im Parteienwettbewerb kennzeichnet wiederum die Situation in den Niederlanden. Welche Wege für einen Interessenausgleich im wohlfahrtsstaatlichen Reformprozess bei solchermaßen strukturierten Verhandlungsdemokratien offen stehen, welche verschlossen sind und wie die politischen Akteure ihre Strategien ausrichten, ist eine empirische Frage, die im Zentrum des vorliegenden Forschungsberichts steht.

Ein erster Schritt zur Eruierung des möglichen Reformpfades könnte in der typologischen Verortung der vier Wohlfahrtsstaaten liegen. Zwei skandinavischen Ländern, die beide in der Literatur übereinstimmend einem sozialdemokratischen Cluster zugeordnet werden, stehen zwei Exemplare eines kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaatsmusters gegenüber. Bemerkenswert erscheint,

dass die Länderbeispiele in den letzten beiden Dekaden ihre Rangplätze auf einer inoffiziellen 'Modell-Tabelle' tauschten. Während sich das niederländische 'Wunder' als *das* Referenzmodell in Kontinentaleuropa präsentierte, rutschte das ehemals gepriesene 'Modell Deutschland' in die Abstiegsregion ab – zumindest ein bedenklicher 'Reformstau' wurde konstatiert. Ähnliches ereignete sich in Skandinavien: Das schwedische 'Modell' geriet spätestens im Verlauf der ökonomischen Krise Anfangs der 90er Jahre in Turbulenzen, und obwohl die Reformbilanz der 90er Jahre *prima vista* beeindruckend erscheint, charakterisieren Experten die Reformen eher als „muddling through“ denn als konsistente Politik. Anders Dänemark, das ehemalige skandinavische Außenseiterland. Hier konnte eine fulminante Eindämmung der offenen Arbeitslosigkeit mit sozialpolitischen Aktivierungsstrategien kombiniert und zentrale Pfeiler des umfassenden Wohlfahrtsstaates verteidigt werden. Wenngleich solche eher qualitativen und tentativen Einschätzungen mit Vorsicht verwendet werden sollten, deuten sie doch an, dass innerhalb der in der Literatur gebräuchlichen Klassifizierungen unterschiedliche Reformpotenziale angelegt zu sein scheinen.

Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat – Thesen zu den vier Untersuchungsländern

Bei der Analyse unterschiedlicher Reformpfade erscheint die genaue Erfassung des wohlfahrtsstaatlichen Erbes und des mitunter länderspezifischen Problemdrucks unerlässlich. Hierzu lässt sich für die 70er Jahre ein differenziertes Bild skizzieren. *Erstens* stellt sich das institutionelle Erbe in den vier Wohlfahrtsstaaten komplexer dar, als es die aufgeführten Typologisierungsversuche nahe legen. Sozialversicherungen, denen eine besonders stark ausgeprägte Reformresistenz attestiert wird, existierten und existieren in allen vier Ländern – allerdings in unterschiedlichem Ausmaße. Der deutsche Sozialversicherungsstaat und die umfangreichen staatlichen Sozialversicherungen in Schweden einerseits heben sich andererseits von den bunteren Mustern in den Niederlanden und insbesondere Dänemark deutlich ab.

Zweitens erodierten in Dänemark und den Niederlanden bereits in den 70er Jahren die Grundlagen für ein erfolgreiches makroökonomisches Krisenmanagement. Während die Arbeitslosigkeit in Dänemark in einer Dekade von ca. 1% auf über 9% in den frühen 80er Jahren anstieg und auch für die Niederlande eine ähnliche Entwicklung konstatiert werden kann, stieg die offene Arbeitslosigkeit in Deutschland nur moderat an, in Schweden blieb sie stabil bei ca. 2,5%. In Dänemark und den Niederlanden zeigte die korporatistische Konzertierung erste Risse. Diese waren zwar ebenfalls in Schweden zu beobachten. Allerdings konnte hier über Abwertungen der nationalen Währung die Wettbewerbsfähigkeit der Industrie trotz hoher nominaler Lohnsteigerungen verteidigt werden. Dieser externe Anpassungsweg war allerdings für die beiden anderen Mitgliedsländer der Europäischen Gemeinschaft bereits stark eingeschränkt. Das 'Modell Deutschland' mit seiner traditionellen Ausrich-

tung auf eine Preisstabilitätspolitik entwickelte sich hingegen zur 'Ankerökonomie' in Europa, wenngleich die gute Performanz mit einem deutlichen Rückgang der Beschäftigtenzahlen 'erkauft' wurde. Eng damit verknüpft war die unterschiedliche Rolle, die die sozialen Sicherungssysteme in den vier Ländern ausfüllten. Während in den kontinentaleuropäischen Ländern der Sozialstaat eher als '*Kompensator*' der Beschäftigungskrise diente – über Frühverrentungsinstrumente oder die Erwerbsunfähigkeitsrente –, fungierten die nordischen Wohlfahrtsstaaten weiter als '*Kreatoren*' von Beschäftigung im öffentlichen Sektor.

In den frühen 80er Jahren erfolgten entscheidende Weichenstellungen. Den 'Auftakt' stellten in Dänemark und den Niederlanden die Regierungswechsel von 1982 dar. Nach sozialpolitischen Sofortmaßnahmen – hier wurden insbesondere die in beiden Ländern weit verbreiteten Indexierungsregeln in der Sozial- und Tarifpolitik beseitigt – erfolgte der zweite Schritt seitens der Arbeitsmarktparteien. „Im Schatten der Hierarchie“ (F.W. Scharpf) einigten sich Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände in den Niederlanden auf eine moderate Lohnpolitik, d.h. faktisch eine Ausrichtung auf die Lohnentwicklung in Deutschland. Nachdem der tarifpolitische Konflikt in Dänemark Mitte der 80er Jahre eskalierte, schwenkten auch dort die Sozialpartner 1987 auf eine lohnpolitische Moderation um. Anders verlief die Entwicklung in Schweden. Die sozialdemokratische Minderheitsregierung befestigte nicht nur den sozialpolitischen Status-quo, auch führte sie 1982 mit der Abwertung der schwedischen Krone die Tradition der externen Korrektur nachlassender Konkurrenzfähigkeit fort. Somit waren die Weichen auf eine expansive Lohnpolitik gestellt, die durch die erodierende Sozialpartnerschaft zwischen den Dachverbänden der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände bzw. einer zunehmenden Heterogenität innerhalb des Gewerkschaftslagers weiter stimuliert wurde.

Auch in Deutschland wurden die politischen Weichen in Richtung Ausbau und Befestigung des Status quo gestellt. Zwar waren die sparpolitischen Sofortmaßnahmen 1982/1983 erfolgreich. Spätestens seit Mitte der 80er Jahre wurde jedoch die Frühverrentungspraxis weiter forciert zur Dämpfung der Arbeitsmarktspannungen eingesetzt. Insgesamt betrachtet schien die Leistungsfähigkeit des 'Modells Deutschland' optimal zu sein: Die Sozialpartner einigten sich auf moderate Löhne, die Sozialausgaben wurden in ihrem Wachstum gebremst und der finanzpolitische Stabilitätskurs entwickelte sich zum Referenzpunkt anderer europäischer Länder, allerdings konnte keine durchgreifende Stimulierung der Beschäftigung erreicht werden.

In den 90er Jahren eröffnete die ökonomische Krise in Schweden ein Fenster für umfassende Reformmaßnahmen. Als Auftakt wurden in großen Sachkoalitionen – ohne Beteiligung der Tarifpartner – weitreichende Konsolidierungsmaßnahmen beschlossen und die über zehn Jahre diskutierte Rentenreform in die Wege geleitet.

Weitere Konsolidierungs- und Privatisierungsmaßnahmen erfolgten allerdings unter dem Zeichen eines sich verschärfenden Parteienwettbewerbs. So führte zwar die sozialdemokratische Minderheitsregierung nach 1994 den Konsolidierungskurs erfolgreich fort, allerdings kam es nur zu wenigen die politischen Lager übergreifenden Reforminitiativen. Ende der 90er Jahre waren die öffentlichen Finanzen konsolidiert und die schwedische Ökonomie an das europäische Stabilitätsparadigma ange-dockt. Allerdings lassen sich sowohl in der parlamentarischen als auch in der außerparlamentarischen Arena keine stabilen Kooperationsmuster ausmachen.

In den Niederlanden und in Dänemark eröffneten konkordanzdemokratische Muster – eskortiert von konsensualen Arbeitsbeziehungen – den Weg zu einer Neustrukturierung des Wohlfahrtsstaates. Während in den Niederlanden eine begrenzte Privatisierung und Ent-Korporatisierung der sozialen Sicherungssysteme sowie eine politisch flankierte Expansion der Beschäftigung im niedrig produktiven Marktsegment erfolgte, setzte die dänische Mitte-Links Regierung auf eine Aktivierungsstrategie, die zwar auch zeitlich befristete Exit-Optionen vom Arbeitsmarkt beinhaltete, aber vor allem die (Re-) Integration der dänischen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt zum Ziel hatte. In beiden Ländern kann weder ein 'Kahlschlag' der sozialen Sicherung konstatiert werden, noch wurde das Ziel der Gleichheit aufgegeben, allerdings wurden die Institutionen des Wohlfahrtsstaates hinsichtlich ihrer Ziele neu ausgerichtet.

Die deutsche Einheit brachte immense Probleme für das 'Modell Deutschland' mit sich. Durch die Strategie des Institutionentransfers von West nach Ost weiteten sich die Finanzierungsvolumina der Sozialversicherungen beträchtlich aus, der Konsolidierungskurs wurde verlassen. Die Konflikte zwischen den Sozialpartnern verschärften sich seit 1993, insbesondere die Arbeitgeber kündigten nach und nach den Sozialversicherungskonsens auf. Nach der Einführung der Gesetzlichen Pflegeversicherung erodierte der sozialpolitische Konsens weiter. Vor dem Hintergrund der gegenläufigen Mehrheiten in Bundestag und Bundesrat, der strategischen Neujustierung der SPD unter Lafontaine und dem seitens der Regierung torpedierten Konzertierungsbemühungen im ersten Bündnis für Arbeit standen alle Vorzeichen einer wohlfahrtsstaatlichen Reformpolitik auf Blockade. Mit dem Regierungswechsel von 1998 wurden zwar einige Wahlversprechen der SPD zügig realisiert. Allerdings ist bis zum heutigen Zeitpunkt nicht ersichtlich, inwiefern eine nachhaltige Konsolidierung der Sozialversicherungen erreicht werden kann bzw. wie das angelegte Blockadepotenzial im föderalen „Staat der Großen Koalitionen“ (M.G. Schmidt) überbrückt und so die strategische Differenz zwischen CDU/CSU und SPD entschärft werden kann – wenngleich die interne Heterogenität der Union hier Möglichkeiten für die Regierungskoalition eröffnet, wie bei der Steuerreform 2000 zu beobachten war.

Zusammenfassend lassen sich vier Ergebnisse aus dem

Ländervergleich ableiten. *Erstens* zeigen die vier Ländererfahrungen, dass wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik zunehmend an den Schnittstellen zwischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ansetzt. Ziel ist eine Maximierung der Beschäftigung, nicht eine Minimierung der offenen Arbeitslosigkeit. Aktivierungsstrategien und das Erschließen bislang brach liegender Marktsegmente sind Schwerpunkte neuerer Reformen. Und in dieser Hinsicht ist in den Niederlanden durchaus ein Pfadwechsel in den beiden letzten Dekaden festzustellen. Dies trifft auch auf die Entwicklung in Dänemark und – in geringerem Ausmaße – Schweden zu. Hinsichtlich des politischen Prozesses stellt, *zweitens*, die föderale Struktur Deutschlands eine Reformbarriere dar, deren Abwesenheit in anderen Ländern 'einfachere' Verhandlungslösungen ermöglichte. Hierbei ist hervorzuheben, dass konkordanzdemokratische Muster sowohl in Dänemark als auch in den Niederlanden begleitet von konsensualen Arbeitsbeziehungen weitreichende Reformen ermöglichten. Dabei erfolgte sowohl innerhalb der parlamentarischen Arena, aber auch vor allem im Gewerkschaftslager eine programmatische Neuorientierung – eben ein politischer Lernprozess, der bislang in Deutschland nicht weit fortgeschritten zu sein scheint. Inwieweit ein erfolgreicher Lernprozess hierzulande in der Lage gewesen wäre, das institutionelle Blockadepotenzial kurz zu schließen, kann nur durch kontrafaktische Überlegungen abgeschätzt werden. Allerdings scheint hier eine zentrale Bedingung für nachhaltige Reformpolitik im deutschen Wohlfahrtsstaat angelegt zu sein, die weitere Analysen erfordert. *Drittens* wird die Denationalisierung der europäischen Ökonomie von einer Denationalisierung einzelner Politikfelder ergänzt. So glich sich nicht nur die Lohnpolitik in den europäischen Ländern zusehends an, auch die sozialpolitische Reformdebatte wird verstärkt durch systematische Blicke ins Ausland geprägt; zumindest hinsichtlich der zentralen wohlfahrtsstaatlichen Ziele scheint sich zunehmend eine Konvergenz in Europa einzustellen. *Viertens* und schließlich ist das Politikerbe und die zeitliche Abfolge der Reformschritte für das Verständnis der Reformpolitik zentral. Ein frühes Umschwenken auf das europäische Stabilitäts- und Konsolidierungsparadigma eröffnete in den 80er Jahren Freiräume für politisches Lernen. In Deutschland hingegen als europäischer 'Ankerökonomie' fehlte ein externer Reformdruck lange Zeit. Insofern beeinflusst die Abfolge der Reformschritte auch deren Inhalt, und so erwiesen sich die frühen 80er Jahre als 'critical junctures', in denen die wohlfahrtsstaatlichen Reformpfade der folgenden Jahre geprägt wurden.

Sven Jochem
Tel: 0421/218-4381
E-Mail: SJOCH@zes.uni-bremen.de

Soziale Ungleichheit bei Krankheit und Tod

Die gegenwärtige gesundheitspolitische Debatte in Deutschland wird geprägt von Schlagworten wie Beitragsstabilität, Qualitätssicherung, demographische Alterung und Rationierung. Das Thema "Soziale Ungleichheit bei Krankheit und Tod" wird gegenwärtig somit am ehesten im Zusammenhang mit der drohenden bzw. schon bestehenden Rationierung der medizinischen Versorgung thematisiert.

Dagegen ist in Deutschland weitgehend aus dem Blickfeld geraten, in welchem Maße auch heute noch soziale Bedingungsfaktoren bei der Krankheitsentstehung eine Rolle spielen. Auf Grund der Tatsache, dass heute nahezu alle Bürger krankenversichert sind, und von daher nur relativ geringfügige soziale Zugangsbarrieren für das medizinische Versorgungssystem bestehen und gleichzeitig mehr als 500 Mill. DM, etwa 10 % des BSP, für das Medizinsystem aufgewendet werden, könnte man meinen, dass die soziale Ungleichheit vor Krankheit und Tod in Deutschland weitgehend überwunden sein sollte.

Doch trotz immenser Investitionen in den Gesundheitsbereich und den Wohlfahrtsstaat gibt es keine gesicherten Hinweise darauf, dass die soziale Ungleichheit der Gesundheit in Deutschland in den letzten 20 Jahren reduziert werden konnte.

Auf die mangelhafte Datenlage hinsichtlich des Ausmaßes sozialschichtspezifischer Einflussfaktoren für die Frühsterblichkeit wird auch in dem 1998 erstmalig vorgelegten nationalen Gesundheitsbericht für Deutschland verwiesen¹. "In Deutschland wurde bisher wenig erforscht, inwieweit Einkommen und Sterblichkeit zusammenhängen" (105) sowie "Für Deutschland gibt es nur wenige verlässliche Daten zum Zusammenhang zwischen Bildungsniveau und Sterblichkeit" (111). Auf die Bedeutung sozioökonomischer Determinanten für die Sterblichkeit in Deutschland ist auch vom Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen² explizit hingewiesen worden: "Im Vergleich mit dem Einfluss spezifischer präventiv beeinflussbarer individueller Faktoren ist möglicherweise der Einfluss unspezifischer sozioökonomischer Faktoren (z.B. Einkommensentwicklung und Einkommensverteilung) auf die durchschnittliche Sterblichkeitsverbesserung sogar überlegen" (109).

Für den Mangel an Studien aus Deutschland zum Thema „Soziale Ungleichheit und Frühsterblichkeit“ sind vielfältige Gründe maßgebend. So werden in Deutschland auf dem amtlichen Totenschein keinerlei Merkmale über

¹ Statistisches Bundesamt (Hg.), 1998: *Gesundheitsbericht für Deutschland*. Stuttgart: Metzler-Poeschel.

² Sachverständigenrat für die Konzertierte Aktion im Gesundheitswesen, 1996: *Gesundheitswesen in Deutschland. Kostenfaktor und Zukunftsbranche*, Bd. 1: Demographie, Morbidität, Wirtschaftlichkeitsreserven und Beschäftigung. Sondergutachten 1996. Baden-Baden: Nomos.